

贫困何以生产

城市低保家庭的贫困状况研究



李正东等 / 著



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

中国
社科 大学经典文库

贫困何以生产

城市低保家庭的贫困状况研究



李正东等 / 著

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

贫困何以生产：城市低保家庭的贫困状况研究 /

李正东等著. -- 北京：中国社会出版社，2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5211 - 2

I. ①贫… II. ①李… III. ①城市—贫困问题—研究—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 322964 号

书 名：贫困何以生产——城市低保家庭的贫困状况研究
著 者：李正东 等

出 版 人：浦善新

终 审 人：李 浩

责任编辑：陈贵红 姜婷婷

责任校对：李若婷

出版发行：中国社会出版社

邮政编码：100032

通联方式：北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话：编辑部：(010) 58124828

邮购部：(010) 58124848

销售部：(010) 58124845

传 真：(010) 58124856

网 址：www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销：各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订：三河市华东印刷有限公司

开 本：170mm × 240mm 1/16

印 张：13

字 数：255 千字

版 次：2018 年 5 月第 1 版

印 次：2018 年 5 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元



中国社会出版社微信公众号

----- 贫困的生产与再生产：城市低保家庭及其政策研究系列著作（全5册） -----

《贫困何以生产：城市低保家庭的贫困状况研究》/李正东等 著

《同贫困斗争：城市低保家庭的脱贫行动以及低保制度的服务输送研究》/李正东等 著

《贫困何以再生产：城市低保家庭的孩子与贫困的代间传递研究》/李正东等 著

《如何更新政策：城市居民最低生活保障制度的创新研究》/李正东等 著

《如何创新机制：城市低保家庭的社会工作干预与家庭临床服务研究》/李正东等 著

贫困何以生产
城市低保家庭的贫困状况研究

贫困的生产与再生产
城市低保家庭及其政策研究
系列著作

前 言

控制城市低保家庭贫困的累积与传递风险 全面构建以家庭整体为中心的福利服务模式

一

自1993年上海市试行“城市居民最低生活保障制度”以来，到1997年国务院发布《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，再到1999年国务院通过“城市居民最低生活保障条例”，中国正式全面施行城市居民最低生活保障制度，已有近20年的时间。城市低保家庭申领“低保”后的成效如何，是脱离贫困还是持续贫困？我们这项研究计划之初，正是围绕这样一个问题，作为这一系列研究的起点。自我们2003年关注并研究城市贫困以来，在2005年至2008年3年期间，对上海开展了前期的调查研究。通过这一初步探索性研究我们发现：城市低保家庭申领“低保”后的贫困状况只是暂时性缓解之后贫困的持续，更多的是在制度性救助之外寻找自己的生存策略，而部分家庭则是陷入继续贫困的陷阱，更有家庭将贫困部分地传递给了子女。

而当时，城市低保家庭在接受国家城市最低生活保障制度的救助之后，依然贫困乃至第二代持续贫困的问题，似乎并没有引起政府部门以及众多研究者的重视。于是，我们正式筹备“贫困的生产与再生产：城市低保家庭及其政策研究”这一系列研究计划。经过2008年至2013年5年间对上海低保家庭的深入访谈和调查研究，我们围绕前期探索研究所观察而提炼的论题与假设进行了验证和研究。应该说，我们对于低保家庭贫困再生产所开展系统的研究，从传统的贫困历程、因素分析转向贫困的流动性以及流动的封闭性分析，挖掘和探讨了贫困生产与再生产机制的论题，拓展了贫困再生产理论。这让我们对城市低保家庭的贫困有了更深层次、更本质、更准确的一种把握，也是在既往研究者

著述和贡献的基础上对当前城市贫困研究的一项深入。另外，在城市低保家庭贫困趋于固态化、稳定化的今天，我们这一系列研究的开展，期望能够为有效解决这一问题及制定相应的政策措施提供相应的理论和实证依据。若是如此，这一系列研究都无疑将有利于社会的长治久安与和谐。

此后，在2014年至2016年的3年里，我们又对上一阶段所形成的研究成果进行了梳理和修订，并形成了这套《贫困的生产与再生产：城市低保家庭及其政策研究》系列著作（1—5册）。这一系列研究所观察和分析的时段主要集中于1993年至2013年这20年。《贫困的生产与再生产：城市低保家庭及其政策研究》系列著作（1—5册）的核心论证在于提出了当前我国城市低保家庭贫困的累积效应、连锁效应以及封闭效应下贫困代内延续与代际传递的再生产的观点，指出了我国城市低保家庭贫困再生产的逻辑以及城市居民最低生活保障制度更新的可能选择，并就未来的政策调整方向提出了一些思考和讨论。

二

该系列著作的研究成果，主要包括八个部分的研究内容。第一部分，从一户低保家庭脱贫的生活史出发，提出如何治愈贫困的问题。第二部分，呈现低保家庭的贫困状况，探讨贫困何以生产的问题。第三部分，讨论低保家庭如何同贫困进行斗争，解释低保家庭的脱贫行动及其困境。第四部分，讨论低保制度机制如何同贫困进行斗争，解释面向低保家庭的服务输送并开展社会工作评估。第五部分，探讨贫困何以再生产的问题，讨论低保家庭贫困传递的发生机制。第六部分，讨论如何更新低保政策的问题，探索城市居民最低生活保障制度的创新。第七部分，讨论如何创新低保政策服务传递机制的问题，梳理社会工作对于城市低保家庭的干预以及家庭临床服务。第八部分，讨论城市低保家庭贫困累积和传递的僵困之局，讨论城市低保制度的更新以及讨论面向低保家庭开展家庭服务和个案管理的新模式，尝试提出以家庭福利服务中心为平台，构建以家庭整体为中心的福利服务模式。

根据上述八个部分，我们整理出五部书稿组成了“贫困的生产与再生产：城市低保家庭及其政策研究”系列著作，即：《贫困何以生产：城市低保家庭的贫困状况研究》（第1册）、《同贫困斗争：城市低保家庭的脱贫行动以及低保制

度的服务输送研究》(第2册)、《贫困何以再生产:城市低保家庭的孩子与贫困的代间传递研究》(第3册)、《如何更新政策:城市居民最低生活保障制度的创新研究》(第4册)、《如何创新机制:城市低保家庭的社会工作干预与家庭临床服务研究》(第5册)。

三

我们通过挖掘低保家庭生活的质性体验,将他们生活中的透明与不透明呈现出来,从而揭开他们所处世界的面纱,进而了解他们思考和理解世界的方式。从所能观察的情形来看,除了少数成功脱离贫困的个案之外,低保家庭贫困的历程呈现出一个M形曲线。也即,低保家庭的贫困周期在反复地陷入贫困、摆脱贫困和持续贫困中来回徘徊,但始终难以完全摆脱贫困的一种生活状态。通过进一步的研究挖掘,我们发现贫困在市场、结构与文化的社会“魔方”中被旋转交错而变成一个复杂的方程式,浮现出贫困与生俱来的传递性、累积性、流动性和封闭性等特性。正是这些特性致使了贫困的“顽症”机理以及生产与再生产的效应,从而导致了贫困循环的发生。鉴于贫困再生产的病理逻辑,对于如何更新城市低保制度和创新社会政策机制,我们以一种类似于摸象的方式找到了消解这一缺陷的方法。这一观点,强调将资产性社会政策补充机制(增加财富的市场性积累策略)、发展型社会政策补充机制(社会投资与上游干预策略)以及以家庭整体为中心的福利服务模式(对于城市低保家庭的干预以及家庭临床服务和个案管理)嵌入到城市居民最低生活保障制度的政策设计中,从而不断更新城市居民最低生活保障制度并实现反贫困社会政策实践的创新。我们希望这一系列研究可以为城市低保家庭贫困再生产问题的干预提供相应的理论基础,并为贫困救助型向贫困保护型社会政策、贫困消极型向贫困积极型社会政策转变提供现实支持。我们也希望能够通过社会政策机制的创新研究,尤其是嵌入机制的提出,可以更好地通过系列配套行动计划完善城市居民最低生活保障制度,实现城市低保家庭贫困代内与代际之间的双重遏制,促进社会和谐与稳定。

我们的研究所存在的显著问题在于样本问题。一是地域限制,不具有从上海推论到其他地区的意义。二是规模限制,样本规模小导致天然的解释力不足。

三是代表性限制,50户能有多大的典型意义值得商榷。我们在研究中试图能够扬长避短,发挥质性研究的深入理解优势,获取新的扎根式的解释。显然,这里既需要发挥我们研究者的想象力,又需要克服我们研究者本人的主观意识。对于城市居民最低生活保障制度的更新研究,如何探索新的转向以及如何寻找新转向的现实基础、机理逻辑和运作程序等,依然存在制度设计或政策设计的刚性问题。政策机制创新绝不是不是一个程序更新的问题,它既涉及价值导向性问题,又涉及无法逾越的资源问题。如何把握最佳拟合性,才是今后的解决之道。悬而未决的问题,依然是传统的脱贫行动中环境模式和临床模式的争论。依靠社会政策创新机制,可以实现制度或政策的更新,但这种外在的环境改变能否彻底治愈贫困,显然过往历史没有给出确切的答案。临床模式则认为改变不良行为方式,可以有效遏制贫困。如何以社会政策创新机制将环境模式和临床模式衔接起来,或许可以看到脱贫行动新的可能性。这在本项的研究中试着提出但并未深入地加以探讨,这也是今后我们可以尝试的另外一种探索。

四

本系列著作重点研究的第一个问题是城市低保家庭申领“低保”后的成效如何,是脱离贫困还是持续贫困?经由社会工作社会政策取向型评估,我们发现低保制度介入后的贫困后果有以下两个方面。一方面表现为正向价值的生活保障与能力发展、权利赋予与制度支持,另一方面则是负向意义的贫穷标签和制度依赖、资源约束和行为惯性。

本系列著作研究认为,城市低保家庭申领“低保”后的贫困状况只是暂时性缓解之后贫困的持续,更多的是在制度性救助之外寻找自己的生存策略,而部分家庭则是陷入继续贫困的陷阱,更有家庭将贫困部分地传递给了子女。贫困的再生产主要有贫困的代内延续和代际间的传递两种表现形式。贫困的代内延续是指贫困主体依靠自己的劳动不能摆脱贫困,长期滞留于贫困状态。贫困的代际传递则是家庭中年青一代受到上一代贫困的影响,并承接这种贫困状态,主要有社会文化经济资本的继续匮乏、受教育机会的限制、缺乏进取精神等。

本系列著作重点研究的第二个问题,是城市贫困再生产的逻辑是什么?到底为什么发生贫困的传递与延续?本项研究认为贫困具有传递性、累积性、连

锁性、流动性、封闭性等特性，这是贫困再生产固有的“病症”机理。而“发病”的病理则在于社会政策“木桶蓄水效应”与“电路短路效应”，这当然是城市居民最低生活保障制度“失灵”的逻辑。尽管国际学术界一般从结构和文化两种视角解释贫困的生产与再生产机制，但是本研究认为我国目前的贫困更是一种深刻的资源贫困、权利贫困（再分配权利与市场权利）以及社会资本贫困，此类贫困作为一种典型的结构性和亚结构性规定，必然衍生为贫困的生产与再生产机制。

本系列著作重点研究的第三个问题是，如何探索社会政策创新机制？这里涉及低保制度的更新问题。城市低保家庭贫困的再生产研究，说明了城市居民最低生活保障制度再分配权利下贫困延续与传递效应的存在，即可以通过资产性社会政策补充机制（增加财富的市场性积累策略），为贫困救助型社会政策向贫困保护型社会政策转变进行创新设计。对于再分配权利和市场权利的不平衡致使城市低保家庭中贫困延续与传递的效应，证实贫困具有流动性，而这种流动性是封闭的论题，即可以通过发展型社会政策补充机制（充权增能、社会投资与上游干预策略），为贫困消极型社会政策向贫困积极型社会政策转变进行创新设计。

对于城市居民最低生活保障制度的更新研究，如何探索新的转向以及如何寻找新转向的现实基础、机理逻辑和运作程序，则是予以重点讨论和研究的内容。这些新的转向包括从不对称性放权到对称性放权、从制度性再分配到社会投资性再分配、从资源型导向到需求型导向、从表达性标准需求到感受性内在需求、从污名身份到公民身份、从公民权利到积极公民、从社会救助到社会保护、从社会稳定到社会融合、从法团福利到民主福利、从补救性服务到预防性服务、从外在制度到内在市场、从制度性他助到增权性自助、从社会排斥到社会工程、从双重劳动力市场到积极劳动力市场、从需要性津贴到积极性行动、从福利依赖到工作福利等的转向。

五

对于城市低保制度的更新，关系到反贫困政策的模式转向与机制创新。在当前条件下，以政府行为为主体实施城市贫困人口的扶持战略具有重要意义。

然而，扶贫制度的创新是需要迫不急待解决的问题，在反贫困政策理念上以实现模式转向来进行救助机制的创新。

一是主体转向，从“政府核心”到“多元主体”。这意味着实现救助核心的多元化转向，由政府层面转向以政府为主导，社会、企业、第三方、社区、个人等多个主体的协作。重视弱者的责任，才能增强自我改变的能力，真正完成自主脱贫的可能。当前社会工作专业的职业化，可以承接政府在社会救助方面转变的职能。由专业社会工作者运用专业理念、知识、方法和技术，以多种工作手段和策略模式行动，以困难群体为本，协助贫困家庭整合多方资源，增强他们的力量，适应社会发展。

二是理念转向，从生存保障到能力建设。城市低保制度的目标定位由只是保障基本生存向个人与家庭社会功能完善发展，即由单一的基本物质生活的保障向全面发展的救助模式转变，注重贫困人员自主脱贫能力的增强。

三是目标转向，由温饱发展为物质小康与精神健康并存。英国研究贫困问题的学者汤森提出，贫困可以分为三个层次，即维持生存、基本需求和相对遗缺。汤森将相对遗缺的含义从“物质遗缺”扩大到“社会遗缺”，也说明了贫困群体精神文化方面的遗缺。因此，在低保制度未来的发展面向上，需要将其其他文化娱乐活动、教育和社交项目包括在内，这样才能丰富低保人群的精神状态，有利于他们身心的发展，消除贫困文化的影响。

四是形式转向，从社会保障到社会保护。社会保护的框架更多的是从权利和资源获取的增能角度去考虑。城市居民最低生活保障制度作为社会保障的重要组成部分，它以公共资源对贫困人群施以救助的形式，并不能彻底地解决贫困的问题。因此，需要各种救助形式互相支持、互相补充，以一种资源整合的视角去保护弱势贫困群体。

五是价值转向，从公民权利到积极的公民。只强调被救助是公民的权利，忽略了他们也应该承担相应的社会义务，会造成权利与义务的不对等。从根本上说，相对地也因应了其生存权而剥夺了发展权，不利于打破贫困恶性循环的链条。而积极公民的理念强调的是一种权利与责任统一意识，强调公民的参与性和回馈社会。因此，我们应该着力提升贫困人群自身的能力，从增能的角度

度去增强他们脱贫的自主能力。这样也有助于消除其自身的羞耻感，减缓他们的“福利依赖”，使他们在一定程度上回报社会，减少社会排斥的存在。

六是从嵌入策略到补充机制，推进社会政策的创新。这一模式的逻辑机理在于，将资产型社会政策补充机制和发展型社会政策嵌入到城市居民最低生活保障制度的政策设计中，实现反贫困社会政策理论和实践的创新。前者主要是增加财富的市场性积累策略，后者主要是充权增能、社会投资与上游干预策略。另外，基于生命周期理论的反贫困视角，不难发现个人一生中在特定的社会背景和环境中所遭遇的事件，会在其以后的人生中表现出一种关联性。儿童如果生长在贫困家庭中，这对于他们就学、就业、身心发展都有极大的影响。可以基于“上游干预”的策略，在上游消除贫困产生的条件和机制，以消除儿童贫困来切断贫困产生的链条。

七是家庭服务的介入与拓展，开展家庭社会工作的专业实践，推进实施家庭福利服务政策，营造家庭福利服务中心。低保家庭的贫困干预主要包括以下这些方面：第一，全面实施贫困家庭的辅助，包括医疗及困难救助；第二，辅导贫困家庭的孩子就业及创业；第三，加强推行家庭计划，指导计划生育；第四，辅导贫困子弟接受教育；第五，创办社区家庭副业，辅导生产，设置社区妈妈教室、讲授亲子教育、家政知识、加强家庭之社会功能；第六，兴建贫困家庭住宅楼及廉租公寓，以及完善所生活社区的基础建设。

同时，从低保家庭的能力建设着手。首先，需要防治家庭问题，健全家庭功能。我们可以从建立城市低保家庭个案，予以深入辅导，以改善城市低保家庭的生活环境。除此之外，我们还需要辅导低保家庭青少年及服务低保家庭。我们要做的就是辅导失学、失业及失意青少年，发挥个人潜能，利用社会福利机构资源，举办卫生心理讲座，提供正常的娱乐；提供低保家庭福利服务方面——筹建健全家庭功能的俱乐部；通过社区资源充实低保家庭需要的休闲娱乐设备，辅导低保家庭参与休闲娱乐活动；协助低保家庭健全心理，协调与家人的关系，并对瘫痪、残疾罹病之无所依靠或者缺乏亲友照顾的低收入老人，办理居家老人服务。

六

今后，应当试点和普及以家庭整体为服务对象，以协调家庭功能发挥为目的的机构，比如家庭福利服务中心。根据不同的家庭成员特性来提供服务，建立彼此之间的联络和关联，形塑家庭整体的观念，构建低保家庭临床服务体系。

现实的僵局和难题在于，城市低保家庭社会救助的现行范式，即环境模式在实际运转中，出现无法从根本上消除贫困、产生福利依赖等消极现象。新范式，应当坚持临床模式的原则导向，除了为贫困家庭提供经济援助外，还需要为他们提供就业培训、价值重塑和心理辅导等临床模式的家庭整体服务，只有这样才或许能使低保家庭真正脱离贫困。

以上就是《贫困的生产与再生产：城市低保家庭及其政策研究》系列著作（1—5册）的整体图像。显然，这一系列研究只是朝着我们的研究目标迈出了一小步。希望借由这一系列研究著作的出版，能够让大家对城市低保家庭以及摆脱贫困有更加深入的关切与了解，也激励我们以更持续而有系统的方式来面对这一课题。最后，我们想以一次讨论中的发言告白作为从书《前言》的结尾，“对于城市低保家庭贫困的顽疾，难道我们真的无法逾越吗？我们是不是应该回应常识也拒绝常识，也许治愈贫困必须——从哪里开始，从哪里结束！”如此未尽定论和尚未完整的系列研究，也是期待共同思考、共同观察和共同研究，到底又应该如何结束这持续的贫困呢？

期以此问重思贫困，倡行理解和解释社会之责，然书中不足之处，均为能力有限所致，尚祈同人与读者的谅解、批评与建议，也期望共同继续更全面深入的研究。

目 录

CONTENTS

第一章 如何治愈贫困:解放还是被解放?

——上海市原低保户 H 家庭脱贫生活史研究 1

第一节 背景、回顾与方法 1

第二节 贫困的历程:低保户 H 家庭生活史的解读 7

第三节 低保政策影响的多重效用 15

第四节 低保家庭的努力、适应与改变 21

第五节 总结与讨论 25

第二章 城市低保家庭的需求状况及其双重约束 27

第一节 问题、回顾与路径 27

第二节 低保家庭的需求状况分析与满足评估 33

第三节 低保家庭需求的双重约束及其约束下的福利逻辑 41

第四节 结语 48

第三章 城市低保家庭的生活处境及其福利依赖 53

第一节 问题、概述与方法 53

第二节 低保家庭的生活状况以及生存的福利依赖处境 59

第三节 低保家庭的机会剥夺及其后果 65

第四节 小结与建议 69

第四章 社会剥夺、福利效应与贫困持续:城市低保家庭的家庭结构状况

及其内在限制 73

第一节 问题、回顾与路径 73

第二节	城市低保家庭的家庭结构状况与特征评估	79
第三节	城市低保家庭结构的内在限制与持续贫困	83
第四节	低保依赖和贫困持续之间的福利效应	86
第五节	逾越家庭结构的社会剥夺处境	88
第六节	结语	92

第五章 城市贫困的代际转移及其社会支持网络的缺失

——基于上海黄浦老西门街道个案的探索性研究	95
-----------------------------	----

第一节	背景、现状与方法	95
第二节	低保家庭贫困的现状及其代际转移	101
第三节	低保家庭贫困代际转移的成因以及社会支持网络关联机制	105
第四节	小结、讨论与建议	110

第六章 城市低保家庭非正式社会支持网络的构成及其贫乏的外在限制 ... 115

第一节	背景、现状与方法	115
第二节	低保家庭非正式社会支持网络的构成、规模与限制	122
第三节	结论和建议	129

第七章 城市低保家庭的社会关系状况及其关系资本的负向效应 131

第一节	背景、回顾与方法	131
第二节	低保家庭的社会关系状况	135
第三节	低保家庭社会关系资本的评估与负向效应	145
第四节	低保家庭的孤立处境与现实难题	154
第五节	结语	164

参考文献	170
------------	-----

后 记	189
-----------	-----

第一章

如何治愈贫困：解放还是被解放？

——上海市原低保户 H 家庭脱贫生活史研究

我国正处于社会转型时期，各种社会问题层出不穷，而贫困问题却是由来已久，并且首当其冲。如今在中国，巨大的贫富差异，“穷人”与“富人”日益标签化，高物价的社会形势也成为摆脱贫困的阻碍。本章通过对原低保户 H 家庭脱贫生活史资料的收集与分析，了解原 H 家庭低保户对于贫困的主观理解和价值诠释、对于现有制度设计的评价与满意程度、对于应对贫困的行为适应与行动抗争、对于应对贫困的资源运用与策略选择，从内在因素和外在因素两个方面分析 H 家庭脱贫史，探寻城市居民最低生活保障制度实施中的效用发挥与现实约束，从而总结反思并讨论消除贫困的新理念、新原则、新方案。

第一节 背景、回顾与方法

一、研究背景

近年来我国经济发展迅猛，人民生活日益富裕，社会建设正在向全面小康的目标前进，但是也出现了许多影响社会和谐的因素，其中贫困问题最为严重（刘小玉，2008）。自 20 世纪 90 年代以来，我国的城市贫困现象伴随着城市经济的快速发展与城市居民人均收入的快速提高而表现得日益严峻。自上海在 1993 年 5 月率先建立最低生活保障制度开始，通过不断完善，至今已有 20 年的实践。民政部副部长罗平飞于 2010 年 11 月 30 日表示，截至 2010 年 11 月，全